

政策過程分析をめぐる一試論

—— 政策ネットワークの枠組モデル構築の試み ——

中 村 祐 司

目 次

序

1. ロウズによる政策ネットワークモデルの構築
 - (1) メゾレベルの分析枠組としての政策ネットワーク
 - (2) 政策ネットワークモデル
2. 政策ネットワークの分析次元
 - (1) ワーデンモデルの分析次元
 - (2) 分析次元をめぐる両モデルの共通項と異相
3. 政策ネットワークの類型
 - (1) 政策類型における山口モデルの適用
 - (2) 特定領域における政策類型
4. 政策ネットワーク研究の課題
 - (1) ロウズによる提示課題
 - (2) 提示課題と政策過程研究

結

序

本稿は、政策過程研究における有効な分析方法の提供を、政策ネットワークの枠組モデルの構築を試みることを通じて行なおうとするものである。政策の立案・決定・実施という一連の過程において登場する諸アクターに焦点を当て、権限や影響力の相互作用を時系列的に記述しようとする実証研究の蓄積は、政治学や行政学におけるいわば常套手段的な

研究手法の積み重ねとして従来からなされてきた。しかし、政策ネットワーク研究においては、後述するようにメゾ（meso）レベルの特定政策領域において登場する諸アクターの機能的展開をいくつかの分析次元から検証し構造化することで、まさに「伝統的な政策の形成・決定・実施・再形成というような政策段階（policy stage）は意味をもたなくなる」⁽¹⁾ と言えよう。

確かに、政策ネットワーク研究においても諸アクターの展開を時系列の設定枠の中で把握することは不可欠な作業である。しかし、問題関心は専ら諸アクターの作用が分析次元からどのように位置づけられるのか、さらにはどのアクターがネットワークの核となっているのかといったことに置かれる。こうした行政学における新しい研究手法の特徴は、「特定の政策 이슈から研究を出発」⁽²⁾ することで、当該政策に絡む諸アクターの存在を明示し、諸アクターの達成目的に資する資源や戦略の内容及び影響力を把握し、相互作用を通じて形成されたネットワーク構造を分析する点にある。

既に拙稿「行政における『政策ネットワーク』についての一考察」⁽³⁾ において、ミラー（H. T. Miller）とプラチェット（L. Pratchett）の実証研究を紹介したうえで、両論文の異相及び共通性について比較考察し、バーナード（C. I. Barnard）とサイモン（H. A. Simon）のコミュニケーション理論を援用する形で政策ネットワーク論との整合性について検討した。しかし、例えば、行政資源としての情報に目を向けたことの根拠をめぐる論理展開については不十分であった。また、拙稿「スポーツ産業行政における『政策ネットワーク』の研究」⁽⁴⁾ では、スポーツ産業政策領域に関与する諸アクターの機能と構造を実証的に把握し、通産省がスポーツ産業団体連合会やスポーツ産業学会の設立を産業振興戦略として打ち出し、文部省との共管行政領域へと所管を広げ、緩やかな形で政策ネットワークを主導しているという結論を導き出した。しかし、分析枠組として依拠したロウズ（R. A. W. Rhodes）の政策ネットワークモデルそのものの検討については今後の研究課題として残った。

こうしたことから本稿では、政策ネットワークの分析次元と類型について検討し、新たな枠組モデルを提示したい。政策ネットワーク論が「アナーキーな状態」⁽⁵⁾ にあると指摘される中で、ネットワークをめぐる縦軸の分析次元と、政策をめぐる横軸の類型を明示することでモデルの枠組が確立されるのである。

1 ではイギリスにおける実証研究を起点としたロウズの政策ネットワークモデルについて、その構築に至るまでの軌跡を、ロウズが考える「ネットワーク」の意味、政策ネット

ワークの定義、分析レベルの位置づけ、モデルの修正といった観点から把握する。2ではネットワークの分析次元をめぐるワーデン (F. V. Waarden) のモデルをロウズモデルのそれと比較検討したうえで、前者を採用する論拠を提示する。3では政策類型について、山口のモデルに依拠するものの、これをメゾレベルにおける特定政策領域を類型化するための手段として用いる。4ではロウズが明示した政策ネットワーク研究の課題が日本における政策過程研究にも該当することを示しつつ、筆者が提示した枠組モデルの有用性を確認すると同時に残された検討課題を明らかにしておきたい。

本稿における一連の考察は、モデルの精度と政策過程の動態把握の程度とは比例するという仮説に立って、メゾレベルにおける政策過程をめぐる実証研究の積み上げに対する論拠と正当性を付与することと、政策ネットワーク研究における有効な分析枠組モデルを提示することを意図している。

1. ロウズによる政策ネットワークモデルの構築

(1) メゾレベルの分析枠組としての政策ネットワーク

ロウズはまず、「ネットワーク」という言葉を政府間（中央—地方）関係における分析対象として用いる。すなわち、「政府のいかなる単位であっても各々の単位は、一つのネットワークの一構成員であり、その行動は単位固有の性格とそのネットワークの性格とが生み出したもの」⁽⁶⁾ であるとし、「政府の個々の諸単位がはめ込まれているネットワークに焦点を当てることが分析のための重要な起点となる」⁽⁷⁾ と述べる。そして、ネットワークは「それ自身の利害を有しており、それ自身が考えるところを押し進め」⁽⁸⁾ ることで、「問題に対する独自のアプローチを展開し、接触のルーティーンを確立し、認識と価値を共有する」⁽⁹⁾ ことになる旨を指摘する。さらには、ネットワークには中央政府の利害が入込むということにまで言及しているが、いずれにせよ、政府間関係の文脈でネットワークが捉えられている。

政策ネットワークについて、ロウズはベンソン (J. K. Benson) による「資源依存によって互いに連結されている諸組織の複合体」⁽¹⁰⁾ という定義を採用するものの、さらに5つの諸次元を設定して定義の精密化を図る。すなわち、政策ネットワークは、①利害の配列（経済的機能、顧客集団、専門知識などの共有のうち、どれが優先されているか）、②構成メンバー（公共セクターや民間セクターとの均衡や政治エリート・行政エリート・専門職・労働組合・顧客間の均衡の度合い）、③垂直的な相互依存（政策実施の側面における

中心アクターとその他のアクターの相互依存の程度)、④水平的相互依存 (ネットワーク間の水平的接合の度合い)、⑤資源の分布 (諸アクターによる質的量的に異なる資源のコントロールの程度)、によってその態様が異なってくるとする。⁽¹¹⁾

表1 分析の枠組：概念の要約

	ミクロ・レベル	メゾ・レベル	マクロ・レベル
分析単位	公共セクター組織 (1)「センター＝中央組織」 (2)地方出先機関 (3)調整機関 (4)非政府公的機関 (5)地方政府 (6)準中央政治組織	政策ネットワーク (1)政策／地域共同体 (2)イシューネットワーク (3)専門ネットワーク (4)政府間ネットワーク (5)生産者ネットワーク	国家政府を取り巻く環境
鍵概念	諸資源 権限 資金 正当性 情報 組織 ゲームにおけるルール 戦略 受容システム	依存の諸構造 利害の配列 構成メンバー 垂直的相互依存 水平的相互依存 組織資源の分布	諸過程 対外的支援システム 混合経済 福祉国家 合理化／専門化 階級間の分離提携 安定的政治的伝統 － 多種多様の諸機関 － 二大政党制 － 中央エリート のイデオロギー

資料：R. A. W. Rhodes, *Beyond Westminster and Whitehall, The Sub-Central Government of Britain* (London, 1988), p. 95.

このように、政策ネットワークを構造的に浮き彫りにしようとする試みがなされるが、さらにこれらをメゾレベルの分析単位として位置づけたものが表1である。ここで注目したいのはミクロレベルの鍵概念として5つの諸資源が掲げられていることである。すなわち、①権限 (法令や法的手段により公的組織に与えられた、職務やサービスの強制的執行

権や裁量的執行権)、②資金(税金、サービス・手数料・借料、あるいはこれらの組み合わせによって得られた公共・政治組織の金銭的蓄積)③正当化(選挙による選出や他に認容された方法により与えられた支持や、政策決定構造へのアクセスにかかわるもの)、④情報(データの保有・収集・流布へのコントロール)、⑤組織(人材、技術、土地、施設、整備などの直接的行使能力)、などの諸資源である。⁽¹²⁾

これらの諸資源は政策ネットワークを構成する諸アクターに焦点を当てる限りにおいて、メゾレベル分析の基底をなす有用な概念であると言えよう。資源をめぐる「依存の諸構造」がメゾレベルにおける鍵概念だからである。これに対してマクロレベルの鍵概念は、メゾレベルのそれが置かれているあるいは枠付けられている体制論的環境として理解できよう。要するにロウズは自らが認識する政策ネットワークの分析枠組全体における位置づけを企画しているのである。⁽¹³⁾

(2) 政策ネットワークモデル⁽¹⁴⁾

ロウズはまず、ネットワークの類型をめぐる特徴について実証研究を土台にまとめたモデル(表2)を示すが、専門職・政府間・生産者ネットワークの相違が明確でないとして修正モデル(表3)を提示する。ここで政策ネットワークは「あらゆる類型を包み込む包括的な類型」⁽¹⁵⁾とされる。そして、類型の位置する政策共同体とイシューネットワークの特徴に考察の焦点を絞る。すなわち、政策共同体の特徴として、

表2 政策共同体と政策ネットワーク

ネットワークの類型	ネットワークの特徴
政策共同体／領域共同体	安定、極めて限定された構成アクター、垂直的相互依存、限定された水平的接合
専門職ネットワーク	安定、極めて限定された構成アクター、垂直的相互依存、限定された水平的接合、当該職のサービス利害
政府間ネットワーク	限定された構成アクター、限定された垂直的相互依存、広範な水平的接合
生産者ネットワーク	変動的な構成アクター、限定された垂直的相互依存、生産者のサービス利害
イシューネットワーク	不安定、多くの構成アクター、限定された垂直的相互依存

資料： R. A. W. Rhodes and David Marsh, "New Directions in the Study of Policy Networks", *European Journal of Political Research*, XXI (1992), 183.

表3 政策ネットワークの類型：政策共同体と争点ネットワークの特徴

次元	政策共同体	イシューネットワーク
1. 構成メンバー		
(a) 参加者の数	数は非常に限定され、グループによっては意識的に排除	多数
(b) 利害のタイプ	経済的、職業的利害が支配的	影響を受ける利害範囲を包括
2. 統合		
(a) 相互作用の頻度	政策争点に関わるあらゆる事項についてのグループ間の頻繁で硬質な相互利用	接触頻度やその強さは絶えず変化
(b) 継続性	構成員資格、諸価値、成果の存続	アクセスは絶えず著しく変化
(c) コンセンサス	全ての参加者が基本的諸価値を共有し、成果の正当性を受容	合意の方策はあるが摩擦は常に存在
3. 諸資源		
(a) 諸資源の配分 (ネットワーク内)	全ての参加者は資源を有し、基本的な関係は交換関係	ある参加者は資源を有するが、彼らは制約され、基本的関係は協議を通じたもの
(b) 諸資源の配分 (諸組織内)	ヒエラルヒー的で、指導者は構成員に命令を下すことが可能	構成員を統制するための多様で変化しやすい配分や機能
4. 権限	構成メンバー間の権限の均衡が存在 一つのグループが支配可能であるにもかかわらず、共同体が存続するためにはポジティブサム・ゲームであることが不可欠	不均等な権限が存在 不均等な諸資源およびアクセスを反映 ゼロ・サムゲーム

資料： *Ibid.*, 187.

「あるグループが意識的に排除された形での参加者の限定、支配的な経済的専門的利害、政策争点にかかわるあらゆる問題について全ての共同体メンバー間の頻繁な相互作用、諸価値・構成アクター・政策産出の長期的一貫性、全ての参加者に共有された同意・イデオロギー・諸価値・政策選好、何らかの資源を有する全ての政策共同体メンバー間の相互作用

用関係、資源を有するメンバー間の交渉、組織リーダーがメンバーの服従を獲得するために行なう組織員に体する資源のヒエラルヒー的配分」⁽¹⁶⁾を挙げる。また、

イシューネットワークについては、

「利害者間もしくは利害者と官僚との間に共有の理解が存在しないがゆえに、政策形成をめぐる政策協議にかかわってくる多数の参加者と一連の利害者との間の競合として特徴づけられる。すなわち、多様なメンバーの存在により絶えず変化する相互作用とアクセス、同意の欠如と衝突、交渉というよりは協議」⁽¹⁷⁾といったことを指摘する。

このようにロウズの修正モデルは、表2の類型の有効性を放棄したことにも表れているように、政策ネットワークの類型・分類を図るということには主眼が置かれていないし、この中に含まれる特定政策領域について、それが両極の間のどこに位置するのか設定することが意図されているわけでもない。縦軸の分析次元を用いて、メゾレベルの政策過程を検証・観察する際の枠組を提供することに力点が置かれているのである。⁽¹⁸⁾そこでまず、縦軸の分析諸次元をめぐるロウズモデルの有用性について理論的に検証していきたい。

2. 政策ネットワークの分析次元

(1) ワーデンモデルの分析次元

本章ではワーデン (F. V. Waarden) による政策ネットワークモデルの分析次元に注目し、これをロウズモデルのそれと比較検討する。ワーデンは、①アクター、②機能（ネットワークの構造とアクターを結ぶ概念）、③構造、④制度化、⑤行動のルール（相互作用をめぐる取決め）、⑥権限関係（国家—企業の権限の分布）、⑦アクター戦略（特に行政機関の戦略）、の7項目を分析次元として設定し、具体的な分析内容として以下のような指標を挙げる。⁽¹⁹⁾すなわち、

①アクター

A：数

B：タイプ（国家機関、市民団体、利益団体、政党、専門組織、企業などの組み合わせによる構成）

②機能

A：政策形成過程へのアクセス

B：協議もしくは情報交換

C：交渉（資源や遂行の交換、資源の流動）

- D：独立的行為をめぐる調整
- E：政策の形成、実施、是認における協力
- F：政策争点の広さ

③構造

- A：諸アクターの数によって決定されるネットワークの規模
- B：開放的で流動的な境界か、それとも閉鎖的で独占的な境界か
- C：参加の内容（自発的な参加か、強制的な参加か）
- D：連結様式（混沌とした連結か、秩序立った連結か）
- E：関係の強さ、すなわち相互作用の頻度や継続
- F：互いの連結における対称性もしくは相互依存性
- G：サブネットワークにおける集団群もしくは分化
- H：調整のタイプ（ヒエラルヒーな権威づけ、水平的協議及び交渉、構成アクターの重複、リーダーシップの連動、組織間の人的流動性）
- I：求心性（なしか、多心性か、求心的な構成単位すなわち政策発案者としての焦点組織か）
- J：求心的な構成単位への決定権限の委任の程度と、ネットワーク参加者によるコントロールの程度
- K：諸関係の性質（衝突的か、競合的か、協力的か）
- L：安定性

④制度化

⑤行動のルール

- A：敵対関係、便宜主義、利害衝突をめぐる交渉か、合意・調整・譲歩の追求か
- B：共益や全体の福利をめぐる共通理解か、狭い特定の自己利益の容認か
- C：秘匿か公開か
- D：争点の政治化か非政治化か
- E：現実主義者によるプラグマティズムか、イデオロギー論争か

⑥権限関係

- A：企業による国家機関の掌握もしくは植民地化
- B：国家行政の自律と組織化された利害団体の相対立
- C：国家による私的利害の道具化もしくは掌握

D：共生もしくは強固な関係における両当事者間の相対的権限の均衡

⑦アクター戦略

A：私的利害者へのアクセスが可能であるか

B：特定の利害組織の認識。それらに対する特権・排他的アクセス・バイアスのかかった影響力や競合における優越性の付与。半国家機関や諮問委員会などの媒介組織の創出

C：特定の組織利害者に対する積極的なサポート。補助金や非課税、法律による優遇措置、対立組織に対する抑圧など

D：私的組織の創出、もしくは構造の改変。トップ団体の形成による統合の促進など、である。

(2) 分析次元をめぐる両モデルの共通項と異相

分析次元をめぐるワーデンの説明はロウズのそれと比較して、より具体的で詳細なものとなっている。

まず、構成メンバーについて、ロウズが提示した「参加者の数」と「利害のタイプ」は上記のワーデンモデルにおいては、各々①—A、①—Bと合致する。次に統合における3次元については、「相互作用の頻度」が③—Eに、「継続性」が③—KLに、「コンセンサス」が⑤—Aに該当する。さらに諸資源についてロウズはネットワーク内と諸組織内の「諸資源の配分」を挙げるが、これも前者は②—Cに、後者は③—Hと共通項を有していると言えよう。そして、ロウズモデルの「権限」はワーデンモデルの⑥に包摂される。

このように両者の分析次元を比較すると、ワーデンモデルはロウズモデルを包括していることが分かる。しかし、ここで留意しておきたいのは、ロウズは横軸の政策ネットワーク類型をあくまでもメゾレベル分析として位置づけ、政策共同体とイシューネットワークの両極を政策ネットワークとみなす境界としているのに対して、ワーデンは横軸として国家統制からイシューネットワークに至るまで、11にもわたる政策ネットワーク類型を設定していることである。⁽²⁰⁾ すなわち、ロウズは政策ネットワークをメゾレベルで捉えているのに対して、ワーデンはこれをマクロレベルで把握しているのである。そして、こうした把握の違いが分析次元の包括性の相違となって表れているものと思われる。このことは、ロウズが実証研究を土台にモデル構築を図ったのに対して、ワーデンは文献研究に焦点を当てたという研究手法の相違とも関連するであろう。

政策ネットワークモデルとしての有用性は果たしてどちらにあるのであろうか。政策

ネットワーク研究をメゾレベル研究として把握するロウズの分析枠組みを前提として、モデルの分析次元については、より包括的なワーデンモデルを採用したい。すなわち、実証研究を起点とする政策ネットワークの理論的位置づけを支持しつつ、ロウズの分析次元をより具体化・補足しているワーデンモデルの縦軸を有用な分析視点として認識するということである。⁽²¹⁾ ワーデンモデルの分析次元においては、例えば、権限関係を国家と企業のそれに限定し、地方政府の存在を等閑視しているのではないかといった指摘もできようが、分析対象を修正することで、モデルの有用性は維持されるものと思われる。

3. 政策ネットワークの類型

(1) 政策類型における山口モデルの適用

縦軸の分析次元をロウズモデルに求めるとすれば、横軸の類型を何に求めればよいのか。ロウズに倣って政策ネットワーク研究をメゾレベル研究として把握するスタンスを取る限りにおいて、国家体制論を含むマクロレベル研究に対応する11類型が設定されたワーデンモデルの有用性は否定される。

ロウズモデルでは、当初、5つのネットワーク類型が提示されながら、専門職・政府間・生産者ネットワークの特徴をめぐる差異が明確でないとして、表3の修正モデルが設定された。このことは、特定領域における政策ネットワークの類型化を研究成果として明示することよりも、研究対象をどのような分析次元で検証するかが枢要であることを示している。政策共同体とイシューネットワークを両極とする政策ネットワークの枠付けは、メゾレベルの政策領域をほとんど例外なく包括しており、その意味でモデルの横軸にネットワーク類型が設定されること自体を見直す必要がある。すなわち、政策ネットワーク研究では分析諸次元（縦軸）の視覚から政策過程を観察することに主眼が置かれており、観察・検証の結果、それがネットワークのどの類型に属するかということは意味をなさなくなるし、ロウズが指摘したように、実証研究の成果として厳密に類型化されるものでもない。

(22)

したがって、モデルの枢軸には政策ネットワークの類型ではなく、「政策類型」が設定されると考える。⁽²³⁾ これにより特定領域をめぐる実証研究が、政策ネットワーク研究のどこに位置付けられるのかを確認することが可能となり、また、こうした枠組みの中で分析諸次元ごとの観察結果を記述し抽象化することができる。政策過程をめぐる実証研究において観察者は自らが置かれている研究体系のポジションを見失いがちであり、あらゆる

政策領域に網をかぶせるような見取図を設定しておくことは必要不可欠な前提であろう。

ここで、政策類型モデルとして山口モデルを採用したい。山口は、「政策の集合には、複雑多岐にわたる多くの政策を政府の行動の案として、何らかの広い目的に引照しつつ相互に関連させて統合されたシステムを形成するという傾向がある」⁽²⁴⁾として、「システム志向性」という概念を設定する。そして、縦軸の政策具体性をめぐる分類基準軸として安定志向性—適応志向性を、横軸の政策種別性をめぐる分類基準軸として総合志向性—個別志向性を提示する。さらに、縦軸については概念提示的政策（適応志向性高い）、基本設計的政策（安定志向性高い）、実施設計的政策（最も適応志向性高い）の3次元を、横軸については構造的的政策、総合機能的政策、個別機能的政策の3次元を設計する。

こうして、表4のような9つの政策諸類型が形成されることになる。⁽²⁵⁾

表4 政策の諸類型

	構 造	総合機能	個別機能
概念提示	憲法改正 地方の時代 小さな政府	所得倍増 社会開発 列島改造	一世帯一住宅 農業近代化
基本設計	行政改革 地方制度改革	経済計画 財政計画 国土計画	住宅建設5カ年計画 農業基本法
実施設計	情報公開 定員管理 選挙制度	予算 税制 財政	個別具体的政策

資料・山口二郎「政策の転換と官僚制の対応(一)」『国家学会雑誌』98巻1・2号、105頁)。

(2) 特定領域における政策類型

上記の政策類型モデルの枠組を政策ネットワークモデルの横軸として採用するとしても、それがサブ政策領域に適用され得ることが説明されなければならない。そこで、スポーツ政策領域を例として、山口モデルのサブ政策領域への組み換えを試みたものが表5である。関心の対象をサブ政策領域へと特化することは、政策体系を矮小化することにはならない。個々のサブ諸政策は全政策領域と多かれ少なかれ連結・連動しているし、前者は後者の基底をなしている。サブ政策領域の理解なしに全政策領域の把握はできない。要するに、サブ政策類型が政策システムの構成要素としての部分システムであることは否定でき

ないものの、部分システムが全システムの「小宇宙」(micro-cosmos)を体現していることを研究作業における総合視覚として重視するのである。

表5 特定領域における政策の諸類型

	構造（基本前提的ルールに関する政策）	総合機能（資源配分的政策）	個別機能的政策
概念提示（政治的スローガン、象徴的政策）	スポーツ振興に関する政府の理念・意図 オリンピックやサッカーW杯の招致決定 スポーツ省の設置検討	1989年保体審答申におけるスポーツ施設準備 国体におけるスローガン	
基本設計（規範的目標政策、準拠枠組政策、専門的官僚制における政策）	スポーツ振興法の改正 保体審答申の見直し	スポーツ振興計画 スポーツを通じた自治体振興計画	1975年保体審答申におけるスポーツ施設設置基準 スポーツ施設建設計画
実施設計（法律や予算、具体的問題解決に向けた政策）	体育指導委員制度の見直し （生涯スポーツ指導者養成の在り方	スポーツ行政予算枠の設定 スポーツ振興をめぐる各省庁の配分予算	個別具体的スポーツ政策（生涯スポーツ推進事業など）

この類型を横軸として設定し直したものが、表6の政策ネットワークをめぐる枠組モデルである。

枠組モデルの有用性は、第1に、サブ政策領域を分析するための指標（縦軸の分析諸次元）内容の具体性が高いために、観察者による各政策類型を対象とする一貫した分析視点での検証を可能とする。そのため、諸アクター間の動態把握をめぐる政策類型間の「ぶれ」を最小限に抑えることができる。このことは政策類型間の分析次元ごとの比較研究の精度を高めることにもなる。⁽²⁶⁾

第2に、観察者の問題関心が政策類型をめぐる分析次元間の関連性に向き、分析諸次元間の連結構造を一政策類型ごとに浮き彫りにすることができる。

第3に、政策類型間の連結分析次元をめぐる特徴の配列が明らかになる。この配列が類型間の共通項と異相をめぐる分布図の作成を可能とする。

第4に、この枠組モデルにもとづく実証研究の蓄積が、複数のモデル間の比較検討へと研究の射程を広げていくことである。それは、一国家における異なるサブ政策過程間の比較にとどまらず、国際間に共通のサブ領域の政策過程をめぐる実証比較研究へと連なっていく。

第5に、この枠組モデルは「事例研究と理論的抽象化を結び付ける」⁽²⁷⁾ ための、実証研究を足場にした理論化へのベクトル形成を可能にする。その意味では、「素材となった政策争点を政策体系全体の中に位置付ける作業」⁽²⁸⁾ よりも、「素材となった政策争点」から、いかにして政策体系全体を把握するか研究の到達点を設定しているのである。

表6 政策ネットワークの枠組モデル

政策類型 ／ 分析諸次元	構造的 概念提 示政策	構造的 基本設 計政策	構造的 実施設 計政策	総合機能的 概念提 示政策	総合機能的 基本設 計政策	総合機能的 実施設 計政策	個別機能的 概念提 示政策	個別機能的 基本設 計政策	個別機能的 実施設 計政策
アクター	@◇	@◆	@□	@■	@△	@▲	@▽	@▼	@※
機能	§◇	§◆	§□	§■	§△	§▲	§▽	§▼	§※
構造	☆◇	☆◆	☆□	☆■	☆△	☆▲	☆▽	☆▼	☆※
制度化	★◇	★◆	★□	★■	★△	★▲	★▽	★▼	★※
行動ルール	○◇	○◆	○□	○■	○△	○▲	○▽	○▼	○※
権限関係	●◇	●◆	●□	●■	●△	●▲	●▽	●▼	●※
アクター戦略	◎◇	◎◆	◎□	◎■	◎△	◎▲	◎▽	◎▼	◎※

(注) 表中は分析次元（左側）と政策類型（右側）を示したものであり、両者の組み合わせを記号化したものである。例えば、★▲は総合機能的実施設計政策を制度化の分析視点から検証することを意味する。

4. 政策ネットワーク研究の課題

(1) ロウズによる提示課題

サブ政策領域の実証研究を政策ネットワークの枠組モデルに充用すれば、政策ネットワーク研究は事足りるのであろうか。本章では、枠組モデルに依拠した分析手法が満遍なく政策過程研究を網羅するものではないという問題意識に立って、ロウズが提示した課題を要約・整理し、これと日本における政策過程研究との対応性・応答性について検討する。したがって本節における以下の記述はロウズに全面的に依拠している。⁽²⁹⁾

ロウズは、農業、原子力、若年者の雇用、喫煙、心臓病と健康保険、海上防衛、情報技術、為替レートをめぐる実証研究から、以下の①～⑦の課題を指摘する。

①概念の有用性

いづれの政策領域においても有効な概念である。ネットワークの諸次元は「診察上の」(diagnostic) 指標であり、どの程度の利害介在形態を政策ネットワークとみなすのかが問われる。さらに、諸分析次元間の関係を明確にすることが課題である。

②類型間の排他性・包括性

共存可能なネットワークも存在する(生産者ネットワークとイシューネットワーク)。これと関連して、ネットワーク内では中心と周辺という2つの層が形成され得る。資源や影響力を有する中心アクターとそれ以外の周辺アクターとでは明確に区別される。特にイシューネットワークでは、争点に関心を持つものの、政府へのアクセスがほとんどないか全くない、周辺に位置する排除されたグループが含まれる。

③変動態様と変動要因

政策変化が部分的に照射されたものが政策ネットワークである。政策ネットワークの変化の程度をめぐる基準や定義についての合意は何もない。変動要因として、4つの外在的環境要因、すなわち経済・市場、イデオロギー、知識・技術、制度の変化が挙げられる。しかし、政策ネットワークは、諸アクター間の諸関係を規則化することで経済性と安定性を促進する。政策ネットワークは政策の「革新」ではなく、政策の「慣性」を源泉としている。支配的な経済利害もしくは専門利害を伴うネットワークは変化に対する最大の抵抗者である。したがって、政策ネットワークは漸進的に変化する。国際比較調査の絶好の対象となるのは、サブ政策領域をめぐる政策的革新と政策ネットワーク変化との関係である。

④政策結果に及ぼす影響

上記③あるいはネットワーク内における利害者間の均衡の存在を支持するという意味に

において政策結果に影響を及ぼす。

⑤ 支配的アクターの存在

政策ネットワークは、イギリスにおけるエリートによる権力構造の産物である。全ての事例研究において多かれ少なかれ排他的であることが明確にされている。各々の政策領域において限定された数のグループが特権的に政策へのアクセスを有し、政策課題と政策産出を形成する。周辺の集団が政策形成に関わるという証拠はほとんどない。政策形成のパターンは本質的にはエリート主義であり、専門家集団や生産者集団、政府担当部門、政府機関が各々の政策領域を支配している。政府の政策形成への利害者のアクセスや影響力については明らかに構造的な不公正が存在する。

⑥ 規範性

事例研究による言及がない。専門知識と効果的なサービス執行は政策ネットワークの寡占化を正当化するがゆえに、ネットワークは「いらいらさせる」ような政治的正当性、特に選挙から制約を受けない政策を声高に主張する。政策ネットワークに関する文献はこの問題を無視している。したがって、政策ネットワークが制約され、抑制され、さらに不要とまでされる条件が明確にされなければならない。政策ネットワークを記述することは、政治システムによる寡占を容赦することではない。

⑦ マクロレベルの理論との関係

政策ネットワークの概念は、国家的生産構造の変化に対する抵抗や、変化に対し政治的慣行が採択する政策を理解するうえで重要であり、いわば、政治的構造としての変化への「ろ過」(filter)を意味している。この概念は、政策形成における過程と産出をめぐる説明の構成部分にすぎない。したがって、政策ネットワーク論は権力配分をめぐる諸モデルと国家をめぐる諸理論と共同して用いられることが可能である。それゆえに、メゾ・レベル概念である政策ネットワーク研究はマクロ・レベルの国家理論研究の中に位置づけられなければならない。そして、分析諸レベル間の接合が明確にされる必要がある。

(2) 提示課題と政策過程研究

ここでは特に、上記課題②③⑤に対応する日本における政策過程研究について、問題関心や問題設定の共通性に注目していきたい。

まず、②類型間の排他性・包括性という課題提示に関連して、大山⁽³⁰⁾は石油産業の規制緩和をめぐる事例研究の中で、消費者の利益から構成される「改革ネットワーク」の存在を指摘している。そしてこのネットワークが、業益・省益・族益からなる「既得権のネッ

トワーク」の機能停滞をもたらすと強調する。ここでいう「改革のネットワーク」は規範モデルとしての可能性も示唆している。しかし、一方で中心アクターとしての行革審、総務庁、石油審議会、通産省の存在を認めており、テクノクラシー論とも整合性を持つ。いずれにせよ、日本における政策過程研究においてもネットワーク間の対抗関係についての問題関心は持たれていることになる。

次に、③変動態様と変動要因に関連して、衛藤⁽³¹⁾は保険医療政策の変化の要因として、行財政改革という「政治的潮流」が「改革それ自体の牽引力」であったことを指摘している。また、岩井⁽³²⁾は立法過程における政策形成過程を規定する条件として、1) 政策が内包する社会的利益の規模、2) 政策が内包する裁量的要素の度合、3) 政策をめぐる政治家と官僚との関係、4) 政治家の政策への関心の度合い、5) 政策のイデオロギー性、6) 政策の持つ固有時間、7) マスコミと世論の動向、の7条件を挙げる。このうち、1) 5) 6) 7) の条件は、いずれも政策ネットワーク構造を変動させる要因であるし、2) 3) 4) の3条件はネットワークの態様を変動させる影響力を持っている。

そして、⑤支配的アクターの存在について、例えば、谷⁽³³⁾は住宅政策において政治家や自治体といったアクターの一定の役割を見い出してはいるものの、「中央集権的な行政体系」の強固な存在は否定できないとしている。また、大嶽⁽³⁴⁾は政治過程におけるテクノクラートの存在を所与の前提として、「自律的エリート」「国益」「専門知識・技術」といった論点を提示する。さらに、伊藤⁽³⁵⁾は自治官僚が自治体への派遣者として、中央と地方の情報・人的ネットワークの「結節点」(node)に位置していることを浮き彫りにしている。これらはいずれも政策ネットワークにおける支配的アクターの存在に焦点を当てた研究である。

以上のように、ロウズが提示した諸課題はここで紹介した日本における政策過程研究の分析視点や知見と連鎖していると同時にこれを包摂していると言えよう。

結

本稿では、あくまでも試論のレベルにとどまるものではあるが、政策ネットワーク研究に実証的に従事するうえで必要不可欠な枠組モデルを提供し、その縦軸と横軸となる分析諸次元及び政策類型の有用性を検討した。枠組モデルはその中味が埋まらなければモデルとしての存在価値はないという指摘もあろう。しかし、モデルの秀逸性をその分析方法に置くならば、枠組モデルはモデルとしての中枢的な役割を果たすことになる。観察者が自

らの有する分析能力を最大限に注ぎ込む検証事象は政策類型のどこに位置づけられるのか。そのことを事前に認識・識別した観察者はその洞察力を対象に向けて集中することが容易になる。反対に自らが置かれた作業政策領域を鳥瞰できない観察者は、不確かな足場に動揺しつつ、政策体系の諸要素が錯綜するサブ政策領域の中を迷走することになる。

政策過程に登場する諸アクター間の複雑な相互連関や相互作用を、複数の具体的指標としての分析次元から一貫して照射し、その次元ごとに特質を刻印できる観察者は、そこから得られた個々の知見を統合化・構造化し、抽象化することが可能となる。それとは逆に異なる解釈が入り込むような不確かな分析次元を拠りどころとする観察者は、諸アクターの織りなす、一見混沌とした相互作用の配列に対して雑考を重ねることになる。

政策ネットワークの枠組モデルは、政策過程をめぐる実証研究に取り組む観察者にとって不可欠な道標である。そして、この枠組モデルに導引されて、サブ政策領域における研究が開始される。しかし、本稿で提示したモデルの有効性は修正の余地があることを認めざるを得ない。

第1に、なぜ政策ネットワーク研究をメゾレベル研究と捉えたロウズの枠組を無批判に適用するのかということである。そこに至るまでにロウズによってなされたであろう理論的展開を批判的に検証する作業が今後は不可欠であろう。具体的にはロウズが多元主義論やコーポラティズム論、政府間関係論をどのように把握しているのか、政策ネットワーク論はこうした諸理論からどのような理論的道筋を経て登場してきたのか、といった問題意識である。

第2に、複数の研究者によってなされた、政策ネットワーク論をめぐる理論的系譜を把握することである。ロウズモデルが他の諸理論の中でどの程度受け入れられているのか、研究者による政策ネットワークをめぐる解釈の違いを生む原因は何か、解釈間の相違と共通項を明示することは可能なのか、などといった問題関心である。

第3に、マクロレベルの体制論との構造的連関を探る試みが無視されるべきではないものの、それ以上にミクロレベルにおける組織研究が政策ネットワーク研究の骨組みを形成することに注目しなければならない。政策ネットワークを構成する諸アクターは組織単位であると同時に、組織を形成しているのは人的構成員である。組織が有する権限や資金などの諸資源は、結局のところ人的構成員に組み込まれている。このように人的構成員へ配列された諸資源が積載・積算され組織の諸資源へと重層的にシフトしていく。諸資源を有する組織間の関係は組織間ネットワークを形成する。政策ネットワーク研究の基層には組

組織研究が存在し、組織研究を源泉として政策ネットワーク研究が涌出するのである。

そして、最後に観察者が得た知見を抽象化する際の段階的な共通認識レベルの設定作業が不可欠であろう。観察結果を具体的記述レベルから抽象レベルへ概念化する際には、水平的に配列された多層的抽象化レベルの階梯を、あたかも繊毛運動による微動のごとく上昇させていく慎重さが求められよう。

註

- (1) 真山達志「政策実施の理論」(『行政と執行の理論』、219頁)。
- (2) 真山達志「実施過程の政策変容」(『講座行政学』 5 巻、39頁)。
- (3) 拙稿「行政における『政策ネットワーク』についての一考察」(『宇都宮大学教育学部紀要』 45号、25頁－39頁)。
- (4) 拙稿「スポーツ産業行政における『政策ネットワーク』の研究」(『スポーツ産業学研究』 5 巻 1 号、13頁－21頁)。
- (5) 新川敏光「政策ネットワーク論の射程」(『季刊行政管理研究』 59号、12頁)。また、新川は政策ネットワーク論研究について、「残念ながら今日共通に受け入れられている基準はなく、モデルの乱立を招いている。Policy Community, Issue Network, Iron Triangle, Mesocorporatism, Corporate Pluralism, Pressure Pluralism, Clientelism, Group Subgovernment, Private Interest Government 等々、夥しい数のモデルが提出されており、しかも同じ概念が論者によって異なって用いられている場合もあり、モデルの有効性が著しく損なわれている。」と指摘している。(同、14頁)。
- (6) R. A. W. Rhodes, *Public Administration and Policy Analysis* (Westmead, 1979) , p. 114.
- (7) *ibid.*
- (8) *ibid.*, p. 118.
- (9) *ibid.*
- (10) R. A. W. Rhodes, *Beyond Westminster and Whitehall. The Sub-Central Governments of Britain* (London, 1988) , p. 77.
- (11) *Ibid.*, pp. 77－78.
- (12) *Ibid.*, pp. 90－91.
- (13) ロウズは、同書において、地方政府に対する中央政府の財政的統制と財政削減期にお

ける教育、精神薄弱者に対するコミュニティケア、地方組織の再編、産業政策、インナーシティにおける都市政策といった事例研究から得られた知見をもとに、各々、政策共同体、専門職ネットワーク、政府間ネットワーク、生産者ネットワーク、イシューネットワークという類型を提示し、それぞれについての特徴を記している。

- (14) ロウズは中央—地方関係における政策形成をめぐる相互作用について、「中央及び地方の関与者が、政策産出をめぐり彼らの影響力を最大化するために、法律資源、組織資源、財政資源、政治資源、情報資源を用いつつ、優位を求めてかけ引きするゲーム」(R. A. W. Rhodes and David Marsh, "New Directions in the Study of Policy Networks", *European Journal of Political Research*, XXI (1992), 182) と捉えており、この延長上に政策ネットワーク研究が存在すると考えられる。また、本節における政策ネットワークの類型化の要約的経緯については、拙稿「スポーツ産業行政における『政策ネットワーク』の研究」(『スポーツ産業学研究』5巻1号、14頁—16頁)を参照。
- (15) R. A. W. Rhodes and David Marsh, "New Directions in the Study of Policy Networks", *European Journal of Political Research*, XXI (1992), 186.
- (16) *Ibid.*
- (17) *Ibid.*, 187.
- (18) このことは、ロウズが修正モデルについて、政策共同体とイシューネットワークという「両者のどちらかに厳密に該当する政策領域はあり得ない」(*Ibid.*)としていることや、「政策ネットワークはいくつかの次元ごとに異なり得る」(*Ibid.*, 188頁)としていることから妥当な指摘と思われる。
- (19) F. V. Waarden, "Dimensions and types of policy networks", *European Journal of Political Research*, XXI (1992), pp. 32—38.
- (20) ワーデンが政策ネットワーク類型として提示しているのは、国家統制、占領国家統制、顧客主義、プレッシャーブルラリズム、セクターコーポラティズム、マクロコーポラティズム、国家コーポラティズム、スポンサードブルラリズム、親的諸関係、アイアントライアングル、イシューネットワークの11類型である。(Ibid., pp. 39—41.)
- (21) 新川はワーデンモデルについて、「ネットワークを特徴づける要因を最も網羅的に探索している」(点線筆者、前掲、新川、14頁)とし、検討の対象として取り上げる。しかし、その類型については、「そもそも11という類型の数そのものが煩雑であり、分析モデルとしての有効性を疑わせるものである。ネットワークの多様性を印象づけ

る上では11の類型は有効かもしれないが、ネットワークの分類・整理という観点からは、あまりに煩雑である」(同、15頁)としてモデルの有効性を否定している。筆者もこれと同様な考えであるが、縦軸の分析次元については、ロウズモデルのそれと比較して包括的・「網羅的」であるがゆえに、その有効性を否定しないという認識に立つ。新川は、政策ネットワーク類型として縦軸に「閉鎖性」、横軸に「相互依存性」の軸を設定しモデルを提示している。しかし、何をもって相互依存性の高低を言うのか、あるいは相互依存性が高ければそれだけで政策共同体と言えるのか、さらには政策共同体の存在根拠は閉鎖性の高低にはかかわらないのかといった疑問が生ぜざるを得ない。新川モデルでは、政策ネットワーク研究がマクロレベル研究の視点から把握されており、メゾレベル研究におけるモデルとしての有効性を欠いているように思われる。

- ②② この点に関連して新川は、政策ネットワーク研究が「『分類の繰り返し』に終始(新川、前掲、18頁)してしまう危険性を指摘している。
- ②③ なお、政策については、「政府がその環境諸条件またはその対象集団の行動に何らかの変更を加えようとする意図のもとに、これに向けて働きかける行動の案」という西尾による定義に倣っておく。(西尾勝『行政学』有斐閣、208頁)。
- ②④ 山口二郎「政策の転換と官僚制の対応(一)」(『国家学会雑誌』98巻1・2号、95頁)。
- ②⑤ ただし、山口は「現実の政策のすべてがこの図式によって截然と分類されるわけではない」としている。(同、109頁)。また、個別具体的政策をさらに分類する基準として、「供給される財・サービスの標準化の度合いあるいは画一性の度合い」(山口二郎「政策の類型」(『講座行政学』5巻、27頁))と「財・サービスの帰着する対象の規模」(同、28頁)を設定している。
- ②⑥ 例えば、加藤は健康保険法改正を対象にした論文の中で、「政策自体の特質が、政策決定過程の利害関係を、ある程度決定する」(加藤淳子「政策決定過程研究の理論と実証」(『レヴァイアサン』8号、180頁)と指摘しているが、こうした知見は本稿の枠組モデルを用いた研究からも確認できるものと思われる。
- ②⑦ 山口二郎「政策の類型」(『講座行政学』5巻、6頁)。
- ②⑧ 同。この点に関連して筆者は、「行政学の飛躍的な発展を図るためには、まず全行政活動を適切に分類整理した体系図を作成し、次いでこれを手引きにして、行政学の各論をひとつひとつ積み上げていかなければならないであろう」(西尾、前掲書、50頁)

という西尾の認識を支持したい。

- (29) Rhodes and Marsh, *op. cit.*, 188—203.
- (30) 大山耕輔「行政指導の規制緩和」(『レヴァイアサン』12号、58頁—75頁)。
- (31) 衛藤幹子「80年代以降の保険医療政策の変化をめぐる考察」(『年報行政研究地方自治のクロスロード』30号、84頁—106頁)。
- (32) 岩井泰信「現代日本における政策過程論モデル」(『レヴァイアサン』臨時増刊号、1992年、170頁—192頁)。
- (33) 谷聖美「住宅をめぐる政治と行政」(前掲書、『年報行政研究』、65頁—80頁)。
- (34) 大嶽秀夫「テクノクラシー論の再構成」(『レヴァイアサン』4号、7頁—24頁)。
- (35) 伊藤大一「テクノクラシー理論と中央・地方関係」(同、25頁—40頁)。

(1995年10月31日受理)